RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS

Modificación

CAPÍTULO VI

Promoción del sector cooperativo, creación del Instituto Nacional de Cooperativismo y Economía Social y el control de las Cooperativas

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 26 de febrero de 2008

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Eduardo Brenta.

MIEMBROS: Señores Representantes José Luis Blasina, Gonzalo Mujica, Jorge Patrone y Mónica Travieso.

SEÑOR PRESIDENTE (Brenta).- Habiendo número, está abierta la reunión.

En días previos recibí una comunicación del señor Diputado Bentos informando que no está en el país; el señor Diputado Bruno fue sometido a una pequeña intervención quirúrgica, y el señor Diputado Delgado tenía alguna dificultad para asistir a esta sesión de hoy.

Igualmente mantuvimos la reunión de la Comisión para dar ingreso formal a un documento que ya fue repartido hace unos quince días. Se trata de una propuesta de la Comisión Honoraria del Cooperativismo respecto del Capítulo que tiene que ver con la creación del Instituto Nacional del Cooperativismo.

Este articulado -que ya ha sido repartido en forma electrónica y que hoy estamos ingresando formalmente a la Comisión-, implica la sustitución del Capítulo VI del proyecto original, que preveía la creación del Consejo Superior del Cooperativismo. Ya hemos conversado en varias oportunidades sobre este tema y tuvimos acceso a un texto anterior que proponía la creación de una persona pública no estatal; inclusive, pedimos opinión jurídica y hay un informe elaborado al respecto que también forma parte de los insumos que nos van a permitir tomar decisiones sobre esta propuesta.

El proyecto que nos envía la Comisión Honoraria plantea la creación del Instituto, define sus cometidos, sus atribuciones, establece las características de las personerías jurídicas, las exoneraciones tributarias que tendrá el Instituto, los mecanismos de recursos -los que habitualmente se establecen cuando se crea una persona pública no estatal- y, al mismo tiempo, define su Dirección, cómo se integrará, las atribuciones del Directorio, las competencias del Presidente y de las autoridades en su conjunto y plantea la creación de un Consejo Consultivo del Cooperativismo y la Economía Social, integrado por representantes honorarios de todas las modalidades del sector cooperativo, sumándole representantes de la Universidad de la República y de la ANEP. También determina las competencias del Consejo Consultivo, que son básicamente de asesoramiento. Asimismo, establece en la Sección III un elemento novedoso -que también ha sido conversado en distintas instancias, en algunos foros que se han hecho en este último tiempo-: el régimen de financiamiento -Inacoopes. Como saben, ya habíamos intercambiado ideas respecto a que esto tuviera un financiamiento mixto, proveniente en un 50% del sector cooperativo y en otro 50% del Estado. Aquí se define el financiamiento, se establecen cuáles serán las fuentes y se dejan abiertas posibilidades respecto a algunas contribuciones como, por ejemplo, la del cooperativismo de vivienda y demás.

Me parece que este es un avance significativo. Queda pendiente la incorporación de una Sección a este Capítulo, por lo que solicitaremos a la Auditoría Interna de la Nación que nos envié un texto. Ya mantuvimos un intercambio de ideas a fines del año pasado, y en la medida en que, en principio, existe un acuerdo entre todos los partidos respecto a que la Auditoría Interna de la Nación tenga las funciones de contralor de todo el sector, sería bueno contar con una propuesta sobre la cual pudiéramos trabajar, proveniente de la propia Auditoría, que es la que conoce a fondo sus necesidades y sus posibilidades en esta materia.

Por otra parte, en el correr de esta semana vamos a hacer llegar desde la Presidencia de la Comisión algunas propuestas de modificación. El año pasado, recibimos a las distintas federaciones de las diferentes modalidades del movimiento cooperativo. En este sentido, en este último mes hemos hecho un relevamiento de un conjunto de propuestas, algunas referentes a las modalidades en sí mismas y otras relativas al Capítulo general que está aprobado, a excepción de dos artículos que quedaron pendientes. En función de eso vamos a proponer algunas modificaciones a las distintas modalidades: de consumo, de vivienda, agrarias y de ahorro y crédito. En ese sentido, queremos mencionar dos apreciaciones que la bancada del Frente Amplio va a incorporar. Una tiene que ver con la necesidad de compatibilizar algunas normas que aprobamos en el Capítulo "Cooperativas de Trabajo", referentes a las cooperativas formadas a partir de empresas recuperadas. Estas normas deberán conciliarse con un proyecto de ley que está a consideración de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de esta Cámara, que es el de quiebras y concordatos, en el que se establecen algunos mecanismos a ser aplicados a efectos de beneficiar los procedimientos de recuperación de empresas cuyas unidades productivas hayan sido cerradas o abandonadas por sus propietarios, situación que lamentablemente se ha dado con frecuencia en Uruguay. En virtud de esto, hemos trabajado con algunos legisladores, tratando de hacer coincidir ambos proyectos de ley, en la medida en que incorporamos aquí algunos artículos referentes a mecanismos de cobro anticipado de los seguros de paro, a fin de facilitar la posibilidad de que cooperativas de trabajo recuperen unidades productivas.

Por otro lado, hemos recibido una propuesta relacionada con la incorporación de un capítulo referente a las cooperativas de trabajo de artistas. Esto es algo que no está previsto en el proyecto original pero en el marco de la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado se viene trabajando en un proyecto que permita atender este sector que hoy carece de acceso a los mecanismos más tradicionales de seguridad social. Complementariamente a esto se crearía una figura de cooperativas de trabajo para el sector de los artistas que hoy no tiene una definición clara acerca de su vínculo laboral desde el punto de vista de la seguridad social, en la medida en que no es permanente y cambia en el tiempo debido al tipo de trabajo que realizan. En ese sentido, vamos a hacer llegar un capítulo que ha sido trabajado básicamente por la bancada de legisladores del Frente Amplio en la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado. Según tengo entendido, en estos días el Poder Ejecutivo va a enviar un proyecto de ley sobre este tema.

Por último, probablemente tengamos que ver algunos capítulos, porque en nuestra opinión habría que evaluar su permanencia. Recordarán que la segunda sección del proyecto, relativa a las modalidades, tiene un breve capítulo que hace referencia a las cooperativas de los profesionales de la salud. Nosotros hemos definido un capítulo denominado "Cooperativas de Trabajo" y habría que ver si este hace innecesaria la existencia de un capítulo específico vinculado a las cooperativas de profesionales de la salud. A título personal, considero que, en caso de estar comprendidas, serían cooperativas de trabajo como otras; como todo el mundo sabe, esto tiene connotaciones de diverso tipo.

Me parece que es bueno que quede constancia en la versión taquigráfica que es voluntad de la bancada de Gobierno dar un tratamiento ágil a esta última parte del proyecto de ley. Nuestra aspiración sería que a fines de marzo o a principios de abril pudiera ser sancionado, a los efectos de que sea remitido a la Comisión correspondiente del Senado; veremos cuál es, dado que no existe una Comisión Especial. Los Senadores evaluarán si crean una o si el proyecto es incorporado al orden del día de la sesión siguiente.

Sobre mediados de año, en julio concretamente -mes en el cual se celebra a nivel internacional el día del cooperativismo-, la Comisión Honoraria del Cooperativismo estaría presentando una serie de proyectos vinculados al plan de desarrollo, que ya han hecho público en sus recorridas por el país. Hemos acordado que haya una coincidencia temporal entre ambos procesos porque es una buena señal para el sector. La coincidencia de la presentación del plan de desarrollo del cooperativismo que hace la Comisión Honoraria y la sanción del proyecto de ley constituirá una señal política, y de continuarse con este proceso que venimos realizando en forma unánime, sería una señal de todo el sistema político hacia el sector cooperativo; creo que es un valor que debemos rescatar.

Esta es la propuesta que quería hacer. Vamos a intentar coordinar con los legisladores del resto de los partidos la posibilidad de que nos volvamos a reunir el martes próximo a la misma hora -que ha resultado ser la mejor después de varios intentos- para trabajar con la mayor intensidad posible, luego de haber formalizado el ingreso de todos estos materiales. De esa forma, nos pondremos como objetivo estos plazos que me parecen razonables, en el entendido de que la Comisión lleva más de dos años trabajando y en este período ha profundizado bastante en el tema.

Este es nuestro planteamiento, y nos pareció importante que quedara registrado en la versión taquigráfica, siendo conscientes de que varios señores Diputados avisaron que hoy no podrían concurrir.

SEÑOR PATRONE.- En el mismo sentido, estamos de acuerdo en no avanzar en la aprobación de este Capítulo hasta tanto la Comisión no esté integrada de manera plural, tal como ha sido hasta la fecha su espíritu.

No obstante, a efectos de avanzar, habida cuenta de que tenemos el anteproyecto del Capítulo VI que nos ha enviado la Comisión Honoraria del Cooperativismo, y para que conste en la versión taquigráfica, quisiera señalar que la Sección correspondiente a "Organización y Funcionamiento" es la III -acá está indicada como II-; es decir, la Sección "Naturaleza y Fiscalización" es la II, por lo que la Sección "Organización y Funcionamiento" debería ser la III. De esta manera, la Sección correspondiente a "Régimen Financiero" sería la IV, y "Del Control de las Cooperativas" sería la V, y no la VI como figura en esta versión. Así se ajustarían las secciones conforme al texto.

Además y a efectos de que para el próximo martes tengamos elementos de discusión con respecto a estos artículos presentados, quiero expresar algunas opiniones que habiliten la futura discusión acerca de este tema.

Por ejemplo, en el segundo inciso del artículo 2 de la versión de la Comisión Honoraria del Cooperativismo -que habla de la creación del Instituto Nacional de Cooperativismo y Economía Social- se establece: "El INACOOPES funcionará en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y se comunicará con el Poder Ejecutivo a través de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay". En este sentido, quiero señalar que la determinación de la política corresponde al Poder Ejecutivo, y que se debería coordinar -este es mi aporte a la discusión- a través de algún Ministerio, ya sea el de Economía y Finanzas, el de Trabajo y Seguridad Social, o el que se entienda pertinente, por la sencilla razón de que al estar en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto escaparía al control parlamentario y estaríamos creando un ente público no estatal sin posibilidades de control parlamentario. Es decir, sería una figura absolutamente original, y sería la primera vez que se da una situación de esas características. Creo que deberíamos discutir este aspecto.

Además, quiero dejar constancia de otro aspecto. Como pertenezco a Asamblea Uruguay se podría pensar que mi intención es que este Instituto se relacione con el Ministerio de Economía y Finanzas, pero no es así. Acabo de expresar mi opinión desde el punto de vista de la técnica legislativa porque hoy el Ministro de Economía y Finanzas es el contador Danilo Astori, pero mañana podría no serlo. Es decir, como se dice habitualmente, las personas pasan y las instituciones quedan. En este caso, no estoy representando la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas porque tampoco existe expresión formal de esta Cartera que

demuestre su interés de que este Instituto esté en su órbita. Inclusive, he hablando en este sentido con el Subsecretario quien me dijo que el Ministerio se atendría a lo que resolviera la Comisión. Por lo tanto, este aspecto no representaría una dificultad para la Comisión, desde el punto de vista del Ministerio.

Otro aspecto que quiero señalar es que existe un interesante ajuste de la Comisión Honoraria del Cooperativismo, ya que ellos mismos corrigen la versión original que establecía que la duración del mandato de los miembros del Directorio sería de cuatro años, y lo ajusta a los períodos de gobierno, lo que me parece absolutamente razonable, porque cuatro años de gestión provocaría un desfase extraño, al menos desde el punto de vista de la Administración.

Por su parte, en cuanto a la forma de funcionamiento del Consejo Consultivo, el artículo 16 no hace referencia a que estará integrado por el Directorio y el Director Ejecutivo. Supongo que esto se hará en el entendido de que está implícito que el Consejo Consultivo, obviamente, tiene que integrar a las autoridades del INACOOPES, pero a veces no está de más dejarlo claramente establecido para que después no se generen confusiones.

Con respecto a la Sección IV, "Régimen Financiero", quiero hacer referencia a planteamientos realizados en las reuniones mantenidas con el Ministerio de Economía y Finanzas. El Ministerio entiende que habría que incluir un inciso que establezca que las partidas se asignen en las leyes presupuestales, y no atarlas a los porcentajes establecidos en la propuesta de la Comisión Honoraria del Cooperativismo, ya que todavía no se sabe de qué monto serán y si habilitarán o no el funcionamiento del propio Instituto. Es decir, se recurre a un mecanismo por el que el Estado tendrá que aportar un 50% de algo que no se sabe cuánto es, y sería más lógico establecer un presupuesto de funcionamiento para que el Poder Ejecutivo le asigne a través de los presupuestos quinquenales una cantidad determinada. Creo que tendríamos que profundizar la discusión en este sentido para asegurarnos que el Instituto funcione.

Faltaría definir el artículo 21 -eso será parte del trabajo-, ya que en la propuesta de la Comisión Honoraria del Cooperativismo no se indican los valores de aportes que se deberían establecer en esa contribución especial en el caso de las cooperativas de viviendas. Había una propuesta original, pero como la Comisión Honoraria no la envió, nosotros tendremos que trabajar en el tema.

Simplemente estoy planteando aspectos que formarán parte de la discusión. Asimismo, también tendremos que trabajar en la Sección V que refiere al control de las cooperativas y profundizar en los alcances, facultades y especialización de la autoridad de control, que habíamos acordado en esta Comisión que correspondería a la Auditoría Interna de la Nación.

Era cuanto quería aportar para facilitar la discusión y, por supuesto, estaremos atentos a los aportes que anunció algún Diputado del Partido Nacional respecto del Instituto Nacional de Cooperativismo y Economía Social.

SEÑOR BLASINA.- Pido disculpas de antemano por lo que voy a plantear, pues tal vez en la introducción del señor Presidente o en la intervención del señor Diputado Patrone fue mencionado al pasar y no me percaté de ello. Me refiero al punto 2 de las notas previas que envía la Comisión Honoraria del Cooperativismo, en el que se mencionan "las tasas y categorías referidas incluidas en el capítulo de aportes de las cooperativas", señalándose: "Las mismas son a vía de ejemplo, siendo pertinente para poder realizar propuestas más precisas, contar con mayor información". Esto deja planteada una interrogante -que se podría o no dilucidar hoy- en cuanto a la fuente de la que se podría recabar esta información que no figura en el material que nos enviaron. Si tuviéramos esta información podríamos manejar una o varias ideas y, más allá de otros aspectos de la propuesta que nos remiten, se podría empezar a considerar el capítulo con todos los elementos a disposición.

Voy a hacer otro comentario con respecto al tratamiento futuro de este proyecto, lo que ya fue mencionado por el señor Presidente en la introducción. Nos parece que lo ideal sería que efectivamente se cumplieran los tiempos previstos, pero como ya habíamos adelantado, todos los integrantes de la Comisión -los presentes y los ausentes- tenemos que ver cuál será la forma de tratamiento en el Senado. Ustedes recordarán que planteamos esto en nuestra propia bancada; pensamos que esta decisión tendría que adoptarse de común acuerdo.

En lo particular -esta es una opinión estrictamente personal-, pensamos que no ayuda al propósito de que el proyecto se apruebe en esta Legislatura el hecho de crear una Comisión Especial similar en el Senado, y voy a explicar por qué sin hacer ninguna alusión ni prevención alguna; sencillamente, tomando en cuenta experiencias anteriores de cómo funciona este tipo de Comisiones. En general, una Comisión Especial tiende a empezar desde cero para poder ubicarse en el tema, convocando a todos los que, en este caso, nosotros ya recibimos. Por eso adelanto -inclusive, para que se tenga en cuenta en las conversaciones en el Senado- que me parece que lo mejor sería que este proyecto fuera derivado a una Comisión permanente de esa Cámara, no a una Comisión Especial creada a esos efectos. Quiero que quede constancia de esto porque no solo cuenta la opinión de quienes estamos hoy aquí, sino también la de aquellos que están ausentes, por su respectivo correlato en la Cámara de Senadores.

Solo quería recordar esto que ya habíamos hablado con anterioridad.

SEÑOR PRESIDENTE.- En cuanto al punto 2 de las notas previas hay un pedido de informes que hicimos al principio al Ministerio de Economía y Finanzas con respecto a lo que en el artículo 20 se denomina monto imponible que, en realidad, es la facturación, pero no recuerdo si fue distribuido en la Comisión. Según se establece: "Constituyen materia gravada para esta contribución los importes de las contraprestaciones devengadas por los bienes y servicios prestados, excluido el valor agregado de aquellas", o sea que la materia gravada sería la facturación sin el IVA.

No es fácil determinar cuál es la facturación de todas las cooperativas del Uruguay. En este proyecto se establece una tasa y también un techo. En el literal d) se estipula que será el 0,15% de esa facturación, y ustedes recordarán que esto es menos de lo que aparecía en propuestas anteriores, precisamente, en función de que se evaluaron algunas cifras. A su vez, se establece un techo, en virtud del cual el aporte anual máximo estará en el orden de las 200.000 unidades indexadas, es decir que nadie aportaría más que este importe, independientemente de la facturación. Por otra parte, se deducen los aportes por afiliación, servicios, etcétera; por ejemplo, la cuota social no está gravada.

Podemos intentar hacer otro pedido de informes al Ministerio de Economía y Finanzas, pero temo que tardará mucho en ser contestado. Reitero que en algún momento ese Ministerio nos respondió un pedido de informes que nos permitía tener una idea aproximada de la tasa a establecer, para que no fuera onerosa ni insuficiente para habilitar el funcionamiento de un organismo que tendrá una estructura muy pequeña, pues contará con un equipo de dirección y con personal contratado puntualmente para el cumplimiento de las funciones relacionadas con la promoción, el desarrollo, la educación y la capacitación.

Esto formará parte de la discusión, del mismo modo que ocurrirá con algo que ya se ha dicho: el aporte del Estado se hará a través de las leyes presupuestales, lo que está asociado con el otro valor que se mencionaba. Insisto: todo esto integra una discusión fundamentalmente política. Lo que al principio se logró acordar fue que la señal política será que esto tendrá financiamiento; más allá de que tengo claro que operativamente será difícil, vale el argumento de que la ley queda. Creo que va a haber una primera etapa, en la que se estimará esto y se votará en el Presupuesto, pero luego habrá forma de evaluar para que, de alguna manera, sean aportes equitativos dado que, a su vez, el Estado hace otros aportes que son exoneraciones tributarias.

(Diálogos)

—— De cualquier forma, otro dato a incorporar en función de los tiempos es que este proyecto necesita, en varios aspectos, iniciativa del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, previo a su aprobación, deberá ser enviado al Poder Ejecutivo para que este lo reenvíe con la iniciativa correspondiente, sobre todo en materia tributaria, tanto del tributo que se crea como de las exoneraciones tributarias. Es decir que esto incorpora un paso más.

SEÑOR PATRONE.- Para ir quemando etapas y en el espíritu de que esto tenga una dilucidación más rápida, parecería que la instancia de esta Comisión Especial sería propicia para que, simultáneamente, mientras el proyecto se estudia en el Senado, el Poder Ejecutivo tenga en sus manos el documento de manera tal de realizar una interacción con la propia definición del Senado y lo envíe como iniciativa del Poder Ejecutivo pero con los acuerdos más globales posibles.